



L'accès différencié aux services urbains en réseau : proposition d'un cadre analytique

Franck Scherrer

► To cite this version:

Franck Scherrer. L'accès différencié aux services urbains en réseau : proposition d'un cadre analytique. L'accès aux services urbains en réseau dans les villes libanaises, Dec 2006, Beyrouth, Liban. halshs-00120910

HAL Id: halshs-00120910

<https://shs.hal.science/halshs-00120910>

Submitted on 18 Dec 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Environnement Ville Société
UMR 5600
CNRS, Lyon**

**Département d'urbanisme
Institut des Beaux-Arts
Université Libanaise, Beyrouth**

**« L'accès différencié aux services urbains en réseau : proposition d'un
cadre analytique »**

**Franck Scherrer,
directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon
Université Lumière Lyon 2**

Communication lors du séminaire

**« L'accès aux services urbains en réseau dans les villes libanaises »,
le 28 avril 2006, Rectorat de l'Université libanaise, Beyrouth**

Publication et mise en ligne

**coordonnées par Eric Verdeil avec l'assistance de Cécile Féré
<http://halshs.archives-ouvertes.fr/SUVL>**

**Action réalisée grâce au soutien financier du programme
Mobilité internationale Rhône-Alpes 2004**

Cette journée d'étude vient concrétiser un projet de recherche commun entre l'Institut d'Urbanisme de Lyon et son laboratoire de rattachement - l'UMR 5600 de l'Environnement Ville et Société - d'une part, et le Département d'Urbanisme de l'Université Liba CNRS naise d'autre part. Elle se situe dans le prolongement d'une collaboration en matière d'enseignement de l'urbanisme, expérience pédagogique qui a donné lieu à une autre envie : celle d'un croisement de regards et d'approches pour une collaboration cette fois dans le cadre d'un programme de recherche¹.

Pour cette recherche financée dans le cadre du programme MIRA de la Région Rhône-Alpes, ce sont des angles d'attaque relativement originaux qui ont été privilégiés. La première originalité se situe peut-être dans le choix de cette thématique des services urbains en réseau, classiquement organisés sous la forme de services publics à caractère industriel et commercial, comme la distribution d'eau, l'assainissement, les transports collectifs, la distribution d'énergie, mais aussi la téléphonie, l'Internet, la collecte et le traitement des ordures ménagères... Ces objets de recherche sont souvent laissés au domaine des Sciences pour l'Ingénieur. Pourtant l'approche par les sciences sociales appliquées, qui est la pratique de chercheurs en urbanisme, est essentielle pour comprendre la façon dont l'organisation et la gestion de ces services urbains en réseau structurent très fortement l'action collective urbaine.

La seconde originalité réside dans le choix des terrains, au regard de la production scientifique en géographie urbaine ou urbanisme au Liban. Si la métropole beyrouthine n'a pas été délaissée, le choix de travailler plus spécifiquement sur l'agglomération tripolitaine, ainsi que sur sa grande périphérie (Chekka et Amiouna notamment) croise des opportunités (la présence de spécialistes de Tripoli dans l'équipe libanaise, le partenariat avec les opérations de coopération décentralisée du Grand Lyon ou de la Région Rhône-Alpes avec l'Etablissement public des eaux du Liban Nord), mais aussi le souci d'interroger l'évolution des villes libanaises sous un angle moins convenu que celui de la capitale et de son caractère d'exceptionnalité nécessaire.

Le postulat de départ de cette recherche est très général : nous pensons que la mutation des services urbains en réseau est un révélateur particulièrement significatif de la confrontation entre les trajectoires des transformations de la ville et l'action collective urbaine, vocable qui regroupe l'urbanisme, l'aménagement, la gestion, ou encore les politiques urbaines. Ce postulat qui n'est pas si fréquent dans la recherche urbaine en général, sans doute moins encore dans la recherche sur les villes libanaises, recoupe les catégories thématiques habituelles (habitat, développement économique, organisation spatiale et division sociale de l'espace, espaces publics...) pour mettre en tension pratiques sociales et action collective autour des enjeux de régulation économique, sociale et environnementale de la ville contemporaine.

Ce programme de recherche n'est pas destiné à s'arrêter au Liban et encore moins aux spécificités libanaises. Les villes libanaises sont saisies dans la perspective d'une comparaison à l'échelle de plusieurs pays du bassin méditerranéen. Nous espérons en effet étendre cette recherche à des villes de Tunisie et du Maroc, et construire avec des chercheurs libanais, tunisiens, marocains et français, une grille de lecture de situations urbaines dans lesquelles les mêmes types de dynamique et le même type de problèmes de gestion des services urbains peuvent être retrouvés.

1 Ce texte a été retranscrit par C. Féré d'après sa version enregistrée.

Le cadre théorique de cette recherche repose sur deux hypothèses principales. La première porte sur les évolutions actuelles de ce modèle universel qu'a constitué tout au long du XX^{ème} siècle cette forme d'organisation en réseau des services urbains qui a pu jouer un rôle essentiel dans la « transition urbaine » que ce siècle a connu sur tous les continents. La seconde situe les villes libanaises dans une approche typologique de ces évolutions.

Il est sans doute banal de rappeler que le réseau s'est imposé comme une modalité quasi universelle d'organisation sur une base industrielle de services urbains, qui auparavant relevaient de l'artisanat, et que ces services urbains en réseau ont été en retour de puissants transformateurs dans la production des territoires et en particulier dans l'extension des territoires urbanisés.

Le débat contemporain sur la mutation de ce modèle universel d'organisation des services urbains en réseau est peut-être moins connu, en particulier la controverse qui porte sur l'éventuel retournement de leur fonction sociale et urbaine, retournement que l'on pourrait formuler ainsi : après avoir joué un rôle d'accompagnement et même de moteur de la croissance urbaine pendant le 20^{ème} siècle, et plus particulièrement un rôle d'intégrateur social et économique du fonctionnement des territoires, ces services urbains en réseau seraient aujourd'hui un accélérateur de fragmentation socio-spatiale, renversement de rôle qui combinerait à la fois la différenciation de plus en plus poussée de l'appréhension de la demande urbaine de services, et de nouvelles règles de gestion, en particulier le passage de situations de monopoles administratifs à la généralisation de la délégation de service au privé. Cette première hypothèse renvoie notamment à la théorie du « Splintering Urbanism » de Graham et Marvin (2001), et au débat alimenté notamment côté français par Olivier Coutard (2002) et Sylvie Jaglin (2005).

La deuxième hypothèse porte sur la situation du Liban au regard du premier terme de cette construction théorique, c'est-à-dire l'a priori d'une situation de départ dans lequel la mise en réseau des services urbains est à la fois universelle et généralisée. Il apparaît immédiatement que cette vision est fortement américano- ou occidentalo-centrique. La figure ci-dessous est une tentative très schématique de relativiser la portée universelle de la généralisation du « modèle du tout réseau » :

Modèle consolidé ou en consolidation



Modèle hérité plus ou moins dégradé ou en transition



Modèle partiel ou hors modèle

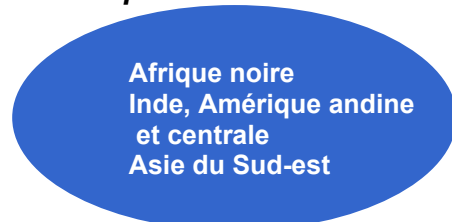


Figure 1. Les situations différenciées de la généralisation du modèle universel de mise en réseau des services urbains

Le premier type de situation regroupe les pays anciennement ou nouvellement industrialisés dans lesquels l'immobilisation de capitaux fixes que suppose l'équipement généralisé en réseau a pu se faire dans la longue durée ou en bénéficiant de périodes de croissance économique exceptionnelles comme naguère en Europe et aujourd'hui en Chine. Les pays où le modèle du tout réseau est partiel ou absent sont pour l'essentiel des pays pauvres, en développement ou émergents, pour lesquels l'absence de généralisation relève soit des modalités du développement post-colonial, soit d'importantes différenciations territoriales internes. Ce type de situation a été particulièrement bien exploré par Sylvie Jaglin pour les pays d'Afrique Subsaharienne. Elle a en particulier mis en valeur le fait que le retournement historique du rôle des services urbains en réseau (de l'intégration à la fragmentation socio-spatiale) n'avait pas beaucoup de sens dans la mesure où cette fragmentation mesurée à l'aune des conditions différenciés d'accès aux services urbains selon les espaces ou les populations était non seulement toujours présente mais aussi une modalité essentielle du contrôle territorial et de l'exercice du pouvoir dans les villes africaines.

Entre ces deux types de situation très opposés, nous nous sommes intéressé au Liban dans la mesure où ce pays paraissait particulièrement représentatif d'une situation à la fois intermédiaire et composite. Ce type de situation regroupe des pays qui ont connu un stade de généralisation de la mise en réseau des services urbains de base équivalent à celui des pays anciennement industrialisés d'Europe occidentale ou d'Amérique du Nord, mais chez qui, pour des raisons très différentes (crise économique structurelle, stagnation et effondrement des régimes des démocraties populaires, ou guerre civile...), cette généralisation s'est arrêté à un certain stade d'urbanisation, et où la mise en réseau est un modèle à la fois incomplet et hérité de la fourniture de services urbains (selon les cas, eau, transport collectif, assainissement, distribution électrique, etc.). Mais ce sont aussi des pays qui sont soumis à de fortes pressions de la part des bailleurs de fonds internationaux pour adopter des réformes structurelles de « gouvernance urbaine » comprenant notamment les injonctions de recouvrement des coûts réels du service auprès des usagers, de décentralisation administrative et de délégation de service lorsque la gestion privée paraît plus efficace, où la seule

susceptible d'apporter les capitaux nécessaires à l'amélioration de la productivité des réseaux hérités comme à l'extension de la zone qu'ils desservent. De ce fait, la caractérisation de cette situation est ambiguë en ce que le modèle universel de la mise en réseau est à la fois hérité et en mutation, selon que l'on privilégie la vision diachronique ou synchronique.

En ce qui concerne le Liban, la longueur et les séquelles de la guerre civile, mais aussi les modalités politiques et techniques de la reconstruction (1992-2000 environ) expliquent en grande partie pourquoi l'accès aux services urbains tels que l'eau potable, l'assainissement, l'électricité, est très nettement différencié selon les villes et les quartiers ou les couronnes périphériques qui les composent. Pour autant, ne peut-on rajouter parmi ces facteurs la question de l'efficacité de l'Etat libanais, le traditionnel fonctionnement communautaire ou des transformations nouvelles de la société libanaise, comme une éventuelle paupérisation relative des classes moyennes ? D'un autre côté, la mutation du cadre politico-institutionnel de la gestion des services urbains est en marche : comme partout, l'ancien modèle des monopoles de services publics administrés, avec des logiques d'équipement prépondérantes, laisse la place à une situation de transition dans laquelle les acteurs locaux ont un poids plus important, les modalités de la gestion des services urbains changent, les logiques de régulation l'emportent sur celle de l'équipement. Pourtant les circonvolutions de cette transition sont ici plus complexes que cette vue générale ne le laisse penser. Notre question de départ, l'accès différencié aux services urbains en réseau dans les villes libanaises, se présente désormais comme un point de vue nécessaire pour interroger la nature de cette situation intermédiaire : d'une part, l'accès aux services urbains est-il révélateur d'une fragmentation socio-spatiale ? et d'autre part, les nouveaux modèles de gestion qui s'imposent, et en particulier ceux qui sont fortement prônés par les bailleurs de fond internationaux, intègrent-ils la question de la diversité socio-territoriale de l'accès aux services urbains ?

Il nous faut pour cela effectuer un bref retour sur le « modèle universel » des services urbains en réseau, ce à quoi il correspond ou a correspondu. Mais, de fait, ce modèle a eu un succès fantastique, pour des raisons à la fois internes et externes, jouant dans la longue durée. On en connaît généralement quelques termes, comme l'effet moteur des économies d'échelle, des effets de club, mais aussi la croyance collective dans la capacité des nouvelles technologies à amener du changement social, permettant à cette logique d'équipement en réseau d'avoir été pendant si longtemps considérée comme intégratrice. Dans un certain contexte historique et géopolitique, qui a été celui de monde dominé par les puissances industrielles européennes et américaines au XX^{ème} siècle, le développement et la généralisation de la mise en réseau des services urbains a pu correspondre effectivement à un cercle vertueux :

- Le réseau se développe au départ dans les parties très centrales des grandes capitales puis des grandes villes européennes et nord-américaines du XIX^e siècle, c'est-à-dire un milieu densément peuplé concentrant encore la partie solvable de la population urbaine. Cette densité a permis une meilleure rentabilité de départ d'un équipement qui suppose une forte mobilisation de capital fixe.
- Une fois ce premier développement financé (par le public ou le privé) et à partir du moment où le réseau est créé, il suscite une demande sociale d'accès à une qualité de service que l'on ne pouvait pas obtenir autrement : l'eau en masse, l'accès au déplacement motorisé pour tous avec le tramway électrique par exemple.
- Pour réponse à cette demande sociale et pour financer la généralisation d'équipement à faible retour sur capital fixe, des monopoles publics ou des restrictions de la concurrence ont été mis en place, partout où il le fallait : si les premiers réseaux ont été construits par des acteurs privés, dans un contexte concurrentiel, leur

développement s'est fait sous monopole, aussi et surtout dans le monde anglo-saxon, notamment aux Etats-Unis, jusqu'à la fin des années soixante-dix du siècle dernier.

- Les qualités techniques qu'offrait le réseau sous monopole partiel ou total, à savoir la standardisation universelle et l'interconnexion - proposant des économies d'échelle au fur et à mesure du développement des réseaux – ont permis de baisser les coûts d'accès au réseau, et les coûts de développement.
- La baisse des coûts de production et d'interconnexion a permis de maintenir une logique d'équipement du territoire, y compris rural, dans la longue durée. Dans certains pays, notamment la France, l'équipement sans fin en réseau des périphéries (urbaines, rurales, nationale) est devenue non seulement le moyen mais la fin même de la politique majuscule d'Aménagement du Territoire puisqu'en équipant tous les recoins de la Nation de tuyaux, de lignes de chemin de fer, ou d'autoroutes, on répondait dans le même geste aux deux exigences fondamentales d'un Service Public : respecter l'équité sociale (en apportant le progrès, la santé, et une redistribution indirecte des richesses par le confort aux populations d'abord de banlieues puis des campagnes) tout en améliorant la compétitivité économique par la modernisation des infrastructures nécessaires à l'outil de production. Ainsi la cohésion sociale et la modernisation économique pouvaient être produits de la même manière, par le même outil, l'équipement tout azimut en réseaux : quelle époque formidable pour les hommes politiques...

Cette modalité de l'action aménagiste a été certes extraordinairement puissante, mais elle a grosso modo cessé de fonctionner à la fin des « Trente Glorieuses », qu'il s'agisse des pays ou le modèle a été universel comme des autres plus ou moins partiellement équipés.

La mutation contemporaine traduit en quelque sorte la rançon de ce succès. Le temps de l'équipement pour l'équipement, fin en soi de l'action aménagiste est révolu : on n'a plus l'argent pour équiper comme on le faisait hier, car les économies d'échelle comme la croyance collective dans le progrès –les deux moteurs majeurs du tout réseau, ne sont plus au rendez-vous. Gérer, renouveler ou développer dans les espaces oubliés de cette croissance équipementière ces services urbains en réseau est de plus en plus coûteux et, aujourd'hui, ce sont les coûts de gestion non compressibles ni reportables dans le temps des générations futures qui prennent de l'importance. La logique de la régulation, quelle soit aujourd'hui environnementale, avec une élévation des normes notamment en matière de pollution, ou quelle soit économique et sociale, suppose un certain nombre de choix financiers. Or dans le triangle que composent les exigences économiques, sociales et environnementales du développement durable, ces choix rendent compte de tensions très fortes.

Si les logiques de régulation l'emportent désormais sur celles de l'équipement, où, pour le dire plus vite, si le fait que l'eau soit potable devienne plus important que la présence ou non d'un robinet au domicile, ce sont donc bien les enjeux d'accès aux services qui supplantent ceux de l'accès au réseau, même là où l'équipement en réseau n'est pas ou plus généralisé. Or ce déplacement des logiques intervient alors que l'action collective au sens le plus large est encore tout empreinte de ce que Pierre Musso appelle la « technologie de l'esprit » toujours puissante du tout réseau (Musso 2003). C'est ainsi que l'on voit encore se construire, grâce à des financements internationaux les plus éclairés, des stations d'épuration là où il n'y a pas encore, et où il n'y aura peut être jamais, de réseau d'assainissement qu'on puisse y raccorder, tant la vision du jour final de l'achèvement urbi et orbi du réseau reste puissante tant pour les technocrates que pour les politiques, à toutes les échelles.

Pour autant, le modèle s'est bien recomposé sous l'effet de sa propre mutation. Puisque les coûts de gestion deviennent envahissants et qu'ils ne sont plus compensés par les économies d'échelle propres naguère au développement des équipements collectifs l'emportent, le moule universel du monopole public, qui n'est plus intéressant, ni rentable politiquement s'est cassé au tournant des années 80 du siècle passé. La solution politique qui s'impose peu ou prou est finalement de se débarrasser du problème et de déléguer la gestion de l'accès au service au secteur privé qui offre le double avantage de bénéficier d'une aura d'efficacité gestionnaire, et qui on pourra aussi déléguer, au moins symboliquement, la responsabilité douloureuse des impératifs de choix entre régulation économique, sociale et environnementale.

C'est ainsi que se diffuse, par les bons soins des bailleurs de fond internationaux qui les proposent, les clefs d'une bonne gestion des services urbains :

- la dissociation de la gestion de l'infrastructure et de celle du service, tout en proposant une approche plus intégrée de l'accès au bien ou à la ressource ;
- le recours à la gestion déléguée, pour son efficacité gestionnaire et afin de dissocier la gestion du service proprement dite de son utilisation clientéliste ;
- le recouvrement complet des coûts, qui permet de responsabiliser l'utilisateur dans ses comportements consommateurs, avec ou sans tarification sociale (minimum universel) : certains pays ne se posent pas la question du minimum universel et d'une tarification sociale pour les plus pauvres. En d'autres termes, celui qui ne peut payer est débranché et n'a plus accès à la ressource, alors que d'autres pays mettent en place des tarifications sociales pour des populations ou des espaces ciblés, offrant un service qui se situe alors en dehors du marché. On voit combien ce nouveau modèle de gestion s'oppose en tout point à celui, du monopole et du tarif administré qui internalisait le coût de la cohésion sociale, au point de le rendre invisible ;
- les pratiques de bonne gouvernance, dans un esprit de partenariat public privé, et dans la perspective d'une participation de la société civile à la définition de ce nouveau modèle.

Notre positionnement de recherche n'est pas de se confronter à la pertinence, dans l'absolu, de tel ou tel modèle de gestion prônée par la Banque Mondiale ou l'Agence Française de Développement, ou par tout autre bailleur de fond. En revanche, il s'insinue dans les contradictions contemporaines de la mutation du modèle universel du tout réseau. La première de ses contradictions oppose la dimension cognitive de l'action aménagiste, encore tout empreinte d'une vision obsolète du « réseau achevé » et sa dimension normative, telle qu'exposée ci-dessus, qui présuppose implicitement que l'accès aux services urbains aux réseaux ne sera jamais universel. La seconde qui nous intéresse plus directement ici consiste à voir combien ces modèles qui sont proposés, ou parfois imposés par le biais des conditions financières du crédit au développement, intègrent mal la dimension de la diversité de l'accès aux services, et de façon sous-jacente, la question de la fragmentation socio-spatiale.

Les services urbains en réseau sont intégrés dans une logique sociétale et économique globale dans lequel les forces de la dissension sociale et territoriale sont plus fortes que les forces de la cohésion, forces que les logiques aménagistes et équipementières de naguère portaient finalement en elles-mêmes. Aujourd'hui, il faut gérer ces réseaux avec de l'argent rare, et faire un certain nombre de choix, qui ne sont pas forcément assumés politiquement. Dès lors, on peut voir se développer des formes nouvelles de contournements des conditions d'accès au service, clandestines (elles ont toujours existées) ou plus ou moins officielles, qui permettent parfois aux plus riches de sortir par le haut, laissant alors la gestion collective du service en

réseau s'alourdir de l'insolvabilité grandissante des anciens et « nouveaux » pauvres issus de la classe moyenne.

C'est en tout cas, sous une forme très caricaturale, la théorie défendue par Stephen Graham et Simon Marvin (Graham & Marvin, 2001). dont je dirais ici un mot en forme de conclusion, puisqu'elle a en partie nourrie notre problématique de recherche.

Marvin et Graham défendent la thèse de la fin des services publics organisés en réseaux comme modèles à la fois intégrés, intégrateurs, et standard universel de l'accès à la société urbaine, le modèle du réseau socialement intégrateur serait disqualifié à la fois par l'effet des logiques de la libéralisation de leur gestion, et par l'émergence de nouvelles technologies alternatives, en particulier dans le champ des nouvelles technologies de communication. Les nouveaux modèles de régulation favoriseraient plutôt une différenciation spatiale et sociale des prestations de service différenciation venant se renforcer par le jeu de l'offre et de la demande. Cette différenciation rend possible des stratégies de contournement par le haut (*bypass*), traduisant la capacité qu'ont, soit des lieux, soit des usagers riches et puissants, à obtenir une concentration et une qualité de service très haut de gamme en sortant du réseau universel, et laissant celui-ci aux classes moyennes et populaires - classes moyennes qui parfois sont déjà en situation de précarisation. Ainsi cet « *unbundling* » (transformation) des réseaux entraîne désormais un « *splintering urbanism* » ou un urbanisme feuilleté, fragmenté.

Tester d'une part l'écart entre une diversité sociale et territoriale de plus en plus prégnante de l'accès aux services urbains et les principes de l'action collective en matière de gestion urbaine, d'autre part l'écart entre les « *good practices* » proposées par les bailleurs de fond et la réalité de cette diversité d'accès était l'objectif principal de cette recherche. Le réseau Internet aurait pu être intéressant pour explorer directement la théorie de Graham et Marvin, mais le développement des nouveaux réseaux particulièrement propices au fleurissement des « *by pass* » pour les « *happy few* », nous intéressait moins que de trouver les bons terrains pour explorer les contradictions que génèrent le changement de modèle de l'action urbaine. Nous avons donc choisis de concentrer cette recherche exploratoire sur deux types de réseaux caractéristiques de la vieille logique équipementière : la distribution d'électricité d'une part, et la distribution d'eau potable et l'assainissement d'autre part. Les résultats que nous présentons ici sont à la fois très partiels et prometteurs en ce qu'ils viennent déjà transformer considérablement tant la postulat que les hypothèses de départ. Transformer ou remettre en cause ? le débat est ouvert.

Coutard, O. (2002) : « Premium Network Spaces : A Comment », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26, 1, pp.166-174

Graham, S., Marvin, S. (2001): *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, Londres et New York, Routledge, 479 p.

Jaglin, S.(2005): *Services d'eau en Afrique subsaharienne; la fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS Editions, coll. Espaces et Milieux, 244 p.

Musso, P. (2003, dir.) : *Réseaux et Société*, Paris, PUF, 353 p.